TOWARD AN IDEAL COUNTY

Principles and Programs for a strong County Government System in Ontario

Ontario
Ministry of Municipal Affairs
John Sweeney, Minister

TOWARD AN IDEAL COUNTY

Principles and Programs for a strong County Government System in Ontario

January 1990

91-03494/

MINISTER'S INTRODUCTION

Ontario's county system has served the province well over the past 140 years. But it is clear to me that the system is not meeting the needs of today's Ontario as well as it could be.

Two recent studies have documented a number of problems. Some of the more serious ones include:

- unfair representation of municipalities on county council;
- a proliferation of boundary disputes and intermunicipal agreements within counties and between counties and neighbouring separated municipalities;
- the inability of many small municipalities to deal effectively with growth pressures and increasingly complex and expensive service demands.

The Association of Municipalities of Ontario, in its formal response to the most recent study, recognizes that county government is in need of reform.

Changes are needed, and the provincial government intends to see that those changes take place.

They will include changes in provincial legislation affecting counties, and changes in the way provincial grants are paid to counties and their constituent municipalities. They will include amalgamations of some smaller municipalities, and the entry of some separated municipalities into the county system.

I expect that county reform will be a cooperative effort, with some changes being made by the province and others by individual counties. But the provincial government is committed to ensuring that change does take place.

In fact we have already begun acting on that commitment by passing legislation giving counties the authority for solid waste management, and by starting work with five counties on their own local government studies.

This document outlines the provincial government's intentions with respect to county reform, and the principles that will guide it.

I urge everyone interested in county government to work with us to bring the system up to date. The result will be a renewed county system, able to meet the needs of the people of Ontario now and in the future.

John Sweeney
Minister of Municipal Affairs

PRINCIPLES FOR A STRONG COUNTY SYSTEM

The provincial government intends to ensure that the county system is capable of meeting the needs of the people of Ontario today and in the future.

In keeping with the recommendations contained in "County Government in Ontario: The Report of the Consultation Committee to the Minister of Municipal Affairs", following are the principles that will guide county government reform.

It is intended that the principles will ensure a consistent and coherent approach to Provincial policy development, legislative review and the individual county studies, so that all efforts are rooted in the same philosophy, and move toward the same goal -- strong county government in Ontario.

Principles - General

1. Counties are distinct from other forms of government.

2. It is important that in a county federation, both the county and local municipalities be strong units of government.

3. There should be a clear division of responsibilities between the county and the local municipalities in the county system of government.

4. Councils at both levels should be structured to provide equitable representation.

5. The county system of government should be adaptable to meet future needs.

6. County government should have the capacity to deal with the important issues of the day. In order to cope with these concerns, counties must have effective decision-making ability, an adequate administrative and financial base, effective representation and staff support, and appropriate legislative authority.

7. Cooperation should be maintained and encouraged between the counties and separated municipalities as well as between different counties.

8. To enhance accountability and accessibility, counties should develop communications strategies and programs to increase public understanding of the county role.

9. Those who make the decisions and set policies concerning the provision of services at the local government level should be accountable for their decisions, through the democratic electoral system, to the public. The role of special purpose bodies should therefore be part of any review of county government.

Principles - Local Municipalities

10. Local municipalities within counties should be organized to be viable, self-reliant administrative units capable of providing strong, effective representative government for their citizens.

Such strong local municipalities, as administrative units, should:

(a) encompass complete service areas, including space for expansion. Where boundary disputes exist, or an array of intermunicipal arrangements have developed, these should be addressed as symptoms that the existing local administrative units no longer reflect their logical or most effective communities of interest;

(b) recognize and enhance the local communities that make up local municipalities, for example through the adoption of ward systems, support for local community development initiatives and other initiatives to promote community identity, and;

(c) have a sufficient population and assessment base to support efficient, cost-effective services. Other factors to be considered include service areas, population density, geographic isolation, nature of the local economy and its rate of change, and natural location of a service area.

The Consultation Committee's recommendation that, in principle, counties consider a minimum population base of 4,000 as a guideline for a viable local municipality occasioned much debate. A minimum population figure is not suggested here. However, it should be recognized that under the principles for strong local municipalities just described, 4,000 in many instances would be too small to encompass a natural service area or provide an adequate financial base for the services demanded, just as it would be unnecessarily large or inappropriate in several others.

Principles - County Composition

11. All local municipalities in a county should be represented on county council.

12. Representation on county councils should be based on the principle of representation by population, with a variation rate of 25 per cent of the average number of electors per representative deemed acceptable. A larger variation rate may be inevitable in some circumstances, but should be recognized as a weakness in equitable representation.

13. Notwithstanding principle 12, no one municipality should have a majority of the representation on county council.

14. Consideration should be given to the size of county council. As a guideline, a council that is significantly larger than 20 members may not be able to fully involve all its members in an effective and efficient manner.

Principles - Separated Municipalities

15. The integration of separated municipalities into the county system should be considered on an individual case basis.

Integration has the following advantages:

- it removes the competition for assessment through the pooling of costs and benefits;
- it may eliminate duplication of administration of certain services, provide more effective, efficient services and foster economies of scale;
- it may reduce the number of special purpose bodies established for joint service delivery and reduce the number of joint service agreements, thus improving accountability and accessibility;
- it redirects the resources, energy and creativity of the involved municipal units to promote the shared interests of the area; and
- it creates a strong focus of local government in the area.

16. Where disadvantages, such as overwhelming domination of a county by the inclusion of a separated municipality, outweigh the advantages, consideration should be given to a strengthened, more stable working relationship between the county and the separated municipality. This could be facilitated through the establishment of a county-separated municipality liaison committee to oversee all shared services and joint planning in fringe areas. Policy decisions of the liaison committee must be ratified by the councils of the county and the separated municipality.

PROVINCIAL INITIATIVES/COUNTY INITIATIVES

As the Consultation Report recommended, a "multi-pronged" implementation strategy has been developed, premised on joint provincial-county initiatives. Following is a description of the recommendations that will be acted on by the Ministry, and those that should be undertaken by individual counties.

County Initiatives

Even before the submissions were received, it was evident that there was a great deal of support for the Consultation Report's recommendations for individual county studies to address issues related to strengthening local municipalities, restructuring, representation, and the division of responsibility for certain functions.

Accordingly, a county studies program was established by the Ministry of Municipal Affairs to provide support to any county wishing to undertake a restructuring review. The county studies program differs from previous regional and county government reviews (except Oxford) in that the review is conducted by a county council committee composed of elected representatives rather than a consultant, a commissioner or provincial staff.

Few counties have either the staff or the financial resources to hire consultants for such a major research undertaking. The Ministry has, therefore, offered to provide a small team of Ministry staff for a one-year period to undertake research, report-writing and analysis under the direction of the county study committee.

To date, 10 counties have requested studies. Of these, studies have begun in Bruce, Victoria and Prescott-Russell Counties and two more will get underway in January 1990 in Wellington and Peterborough Counties.

Through the studies, counties will directly participate in addressing the difficult questions of appropriate structure, representation and division of responsibilities.

Provincial Initiatives

1. Legislative Review

During the two consultation reviews, a number of issues emerged of an administrative nature, on which there is significant consensus. The Ministry intends, therefore, to address these issues with a legislative package.

These issues include:

- provision for town mayors to sit on county council;
- clarification that substitution for an absent county council member is not permitted at county council;
- provision for a longer term of office for the warden;
- provision for city status within the county system;
- provision for application for dissolution of police villages by township council;
- consistent titles for council members.

Application for dissolution of police villages provides a good example of how the Ministry and county initiatives dovetail. Each county that contains a police village will be responsible for consulting with the police village trustees, local residents and the local municipality to determine the best structure (in cases where the police village straddles municipal boundaries), representation (ward system in some cases) and service delivery for the future. The Ministry review will provide the appropriate legislative authority for implementing these changes.

While individual county studies will examine the division and administration of most services, the two consultation reviews identified a number of issues that will require a more thorough review by the Provincial government. The reviews, to begin in 1990, include issues related to the county role in:

- planning
- social services/general welfare assistance
- economic development
- emergency planning
- acquisition and servicing of industrial land
- protection services
- hydro service areas
- recreation
- transportation
- library debentures

Economic development provides another good example of how the county studies and Ministry efforts dovetail. The Ministry will be looking at providing the appropriate legislative authority for county involvement in economic development, while the county studies may determine the most appropriate administration, strategy and program for economic development in each county.

A county projects coordinator appointed by the Ministry will provide the link between the county studies and the legislative reviews to ensure consistency and timely information-sharing.

It is intended that, as counties develop proposals that will prepare them to meet the challenges of the future, the Ministry review of legislative issues will culminate in a comprehensive updating of the basic legislative framework for county government.

2. Grant Review

The grant structure can and does influence municipal councils when it comes to deciding whether or not to amalgamate or annex. For example, a number of conditional grants programs, particularly those for infrastructure, have a grant rate which decreases as the size of the recipient municipality increases. This is a disincentive to amalgamation or annexation where the restructuring would increase the municipality's population to a point where the grant rate decreases.

This issue is being addressed through a Conditional Grants Review which is being chaired by the Ministry of Municipal Affairs. The Grant Review developed a set of principles, which were endorsed by Cabinet, against which all current and proposed grant programs are to be judged. A key principle supports the thrust of strengthening counties. This is:

> "Grant programs should encourage improved municipal capability."

Through the review, granting Ministries will be made aware of the unintended disincentives created by their grant design and, where possible, disincentives will be eliminated.

While the unconditional grant system does not have clear disincentives against municipal strengthening and restructuring, these grants can provide the means through which small, unhealthy municipal structures can continue to survive. In the Unconditional Grant Review presently underway, careful consideration will be given to the influence that the grant system has on decisions regarding municipal structure.

COUNTY STUDY
DRAFT TERMS OF REFERENCE

APPENDIX A

Purpose:

To carry out a joint review of the issues of municipal structure, representation, functions and small municipalities in X County. To review issues related to the intermunicipal relationship of the County and local municipalities with any separated municipalities within the geographic County. To evaluate alternatives and to recommend to County Council, the councils of any separated municipalities and the Minister of Municipal Affairs solutions to address these issues, as well as an implementation plan.

Scope:

To define the most appropriate form of local government in X County in terms of municipal structure, boundaries, organization, administration and responsibilities of the county, any separated municipalities and the local municipalities. Recommendations will be made with an aim to ensure the needs of the community are met efficiently, effectively and with sufficient access and accountability.

Areas to be Addressed:

1. Socio-Economic Outlook

   The current and future situation in the County with respect to population make-up, settlement and commuting patterns and the economic base will be assessed.

2. Municipal Services

   The current county and local municipal services and responsibilities will be determined and future needs and demands for local services will be assessed.

   In particular, the following services will be examined:
   - planning;
   - roads;
   - waste management;
   - economic development;
   - sewer and water;
   - fire;
   - building inspection;
   - recreation, library services;
   - social services, including services for the elderly and child care; and
   - municipal administrative responsibilities.

   This analysis will include a cost analysis, an examination of current financing arrangements and an assessment of necessary services.

The financial and administrative effects of integrating any separated municipalities into the county system will be reviewed.

Recommendations will be made on the division of responsibilities between the county, any separated municipalities and the local municipalities.

3. County-Local Municipal Structure

The study will examine alternatives to the present county and local municipal structure considering the following:

- the administrative, financial and representation capability of local municipalities;
- financial impact, including tax impacts;
- human resource implications;
- communities of interest, service areas and settlement and commuter patterns;
- implications for county council composition, including representation and accountability of county council, representation by population, council size.
- appropriate representation for any separated municipalities on county council in the event that their/its integration into the county system is recommended.
- issues relating to any existing or anticipated boundary adjustment applications.

APPENDIX B

COUNTY STUDY PROCESS

Roles and Responsibilities

- A County Study Committee, consisting of local elected politicians from the county and any separated municipalities, will be formed to undertake the study.

- County and local municipal staff will be assigned to assist the Study Committee and to liaise with staff from the Ministry of Municipal Affairs

- The Ministry of Municipal Affairs will provide ongoing technical and research assistance through a Ministry staff team assigned to work with the County Study Committee.

The X County Study Committee will:

. in conjunction with the Ministry of Municipal Affairs, direct research to ensure that information required to address the terms of reference is obtained.

. consult with the county council, councils of any separated municipalities, local municipal councils, the public and special interest groups to identify issues, provide information on research and obtain feedback; and

. report on its findings and recommendations, including recommendations on a process and time frame for implementation of any recommendations for change.

Reporting and Timing:

The Study will be completed within one year of its commencement. Within six weeks of the commencement of the study, the County Study Committee will submit to the Ministry of Municipal Affairs a workplan indicating the time frame for completion of the various stages of the study.

On completion of the study, the Committee will submit its report and recommendations to the Minister of Municipal Affairs.

At the same time, the Committee will submit its report to County Council, local municipal councils and the councils of any separated municipalities. Comments will be submitted to the Minister of Municipal Affairs within three months of receiving the report of the County Study Committee.

Research will be undertaken by the assigned Ministry of Municipal Affairs staff team, with the assistance of county and local municipal staff, under the direction of the County Study Committee.

Costsharing:

As indicated above, the Ministry will provide a team of researchers (up to three staff) to work under the direction of the county study committee for a one-year period. In addition, the Ministry has established a central research team to provide to the county study committees information available from the Ministry's computer databases and from other Ministries. This team will also provide computerized financial impact analysis as required. The Ministry will not require cost-sharing for the staff time involved.

Some staff time and administrative services will be required from county and local municipal staff, which will not be cost-shared.

If the county study committee wishes to **advertise public meetings**, the Ministry will pay half the cost of local advertising.

If the county study committee wishes to have interim and final **reports printed** for circulation, consultation and/or public meetings, the Ministry will pay half the cost of printing reports (also half the cost of translation into French, in those counties where this is desirable).

If specific issues requiring **consultant services** are identified and requested by the county study committee, such projects would be undertaken jointly by the County and the Ministry, with funding shared equally. However, it is not expected that consultants will be necessary.

VERS UN COMTÉ IDÉAL

Principes et programmes pour un système solide d'administration des comtés en Ontario

Ontario
Ministère
des Affaires
municipales
John Sweeney, ministre

VERS UN COMTÉ IDÉAL

Principes et programmes pour un système solide d'administration des comtés en Ontario

Janvier 1990

INTRODUCTION DU MINISTRE

Le système des comtés de l'Ontario a bien servi la province au cours des 140 dernières années. Mais il est clair que le système ne répond plus aux besoins de l'Ontario moderne aussi bien qu'il pourrait le faire.

Deux récentes études ont permis de cerner un certain nombre de problèmes, dont voici quelques-uns parmi les plus graves :

- la représentation inéquitable des municipalités au conseil de comté;
- la prolifération des litiges concernant les limites territoriales et les ententes intermunicipales à l'intérieur des comtés et entre les comtés et les municipalités séparées avoisinantes;
- l'incapacité de nombreuses petites municipalités de traiter de façon efficace des pressions de croissance et des exigences de plus en plus coûteuses et complexes en matière de services.

L'Association des municipalités de l'Ontario reconnaît, dans sa réaction officielle à la plus récente étude, qu'une réforme de l'administration des comtés s'impose.

Des changements sont nécessaires, et le gouvernement provincial a l'intention de veiller à ce qu'ils aient lieu.

Il s'agit, entre autres, de modifier les loisprovinciales qui touchent les comtés et de changer la façon dont les subventions provinciales sont versées aux comtés et aux municipalités qui en font partie. Il s'agit aussi de fusionner certaines petites municipalités et de faire entrercertaines municipalités séparées dans le système des comtés.

Je compte bien que la réforme du système des comtés sera le fruit d'un effort de coopération, certains changements étant effectués par la province et d'autres par les comtés eux-mêmes. Il reste que le gouvernement provincial s'est engagé à veiller à ce que les changements se concrétisent.

À vrai dire, nous avons déjà mis en pratique cet engagement en adoptant dans le courant de cette année une loi qui octroie aux comtés les pouvoirs nécessaires en matière de gestion des déchets solides et en commençant à collaborer avec cinq comtés à des études sur leur propre administration municipale.

Le présent document expose les intentions du gouvernement provincial touchant la réforme des comtés et les principes qui la guideront.

Je prie toutes les personnes intéressées à l'administration des comtés de collaborer avec nous pour mettre le système à jour. Il en résultera un système de comté en mesure de répondre aux besoins des Ontariens d'aujourd'hui et de demain.

Le ministre des Affaires municipales,
John Sweeney

PRINCIPES POUR UN SYSTEME SOLIDE D'ADMINISTRATION DES COMTÉS

Le gouvernement provincial a l'intention de faire en sorte que le système des comtés soit en mesure de répondre aux besoins de la population ontarienne aujourd'hui et dans l'avenir.

Conformément aux recommandations du document intitulé "L'administration des comtés en Ontario : rapport du comité de consultation présenté au ministre des Affaires municipales", voici les principes qui inspireront la réforme de l'administration des comtés.

On veut que les principes assurent une façon uniforme et cohérente d'aborder l'élaboration d'une politique provinciale, l'examen des lois et les études particulières de comté de sorte que tous les efforts s'inspirent de la même approche et visent le même objectif, à savoir une administration solide des comtés en Ontario.

Principes - généralités

1. Les comtés sont distincts d'autres formes de gouvernement.

2. Il est important que dans une fédération de comtés, le comté et les administrations municipales soient l'un et l'autre des unités solides d'administration.

3. Il est souhaitable d'avoir une division claire et nette des responsabilités entre le comté et les municipalités locales au sein d'une administration des comtés.

4. Il est souhaitable que les conseils, aux deux niveaux, soient organisés de façon à assurer une représentation équitable.

5. Le système d'administration des comtés doit pouvoir s'adapter en vue de satisfaire les besoins futurs.

6. L'administration des comtés devrait être en mesure de traiter d'importantes questions d'actualité. Pour ce faire, les comtés doivent avoir la capacité de prendre des décisions, des ressources administratives et financières suffisantes, un soutien efficace sur le plan de la représentation et du personnel et le pouvoir législatif approprié.

7. Il y a lieu de maintenir et d'encourager la coopération entre les comtés et les municipalités séparées ainsi qu'entre les différents comtés.

8. Pour promouvoir l'imputabilité et l'accessibilité, les comtés devraient élaborer des stratégies et des programmes de communication afin de mieux faire connaître à la population le rôle du comté.

9. Les personnes qui prennent des décisions et fixent les politiques en matière de prestation de services au niveau de l'administration municipale devraient rendre compte au public de leurs décisions au moyen du système électoral démocratique. Le rôle des organismes répondant à un objectif particulier devrait donc faire partie de tout examen de l'administration des comtés.

Principes - administration municipale

10. Les municipalités au sein des comtés devraient être organisées de façon à constituer des unités administratives viables, autonomes, capables d'offrir à leurs citoyens une administration solide et véritablement représentative.

Les administrations municipales solides de ce genre devraient, en tant qu'unités administratives :

a) englober les secteurs de service complets, notamment la possibilité d'expansion. Lorsqu'existent des litiges au sujet des limites territoriales ou que toutes sortes d'ententes intermunicipales ont été conclues, il y a lieu de considérer ces faits comme un symptôme que les unités administratives locales existantes ne reflètent plus la communauté d'intérêts logique ou la plus efficace;

b) reconnaître et renforcer les communautés locales qui constituent les administrations municipales, au moyen, par exemple, de l'adoption de systèmes de secteurs électoraux, de soutien aux initiatives locales de développement communautaire ou d'autres initiatives visant à promouvoir l'identité communautaire; et

c) avoir une population et une assiette des évaluations suffisantes pour soutenir des services efficaces et rentables. Parmi d'autres éléments à considérer, il y a lieu de citer les secteurs de service, la densité de la population, l'isolement géographique, la nature de l'économie locale et son rythme d'évolution ainsi que l'emplacement naturel d'un secteur de service.

La recommandation du Comité de consultation selon laquelle, en principe, les comtés considéraient qu'il faut de manière générale une population minimale de 4000 personnes pour qu'une administration municipale soit viable, a suscité bien des débats. Dans ce document, on ne propose pas de chiffre de population minimal. Il y a lieu de reconnaître toutefois que, selon les principes d'une administration municipale solide qui viennent d'être exposés, dans bien des cas, "4000 personnes" serait un chiffre insuffisant pour englober un secteur naturel de service ou fournir une base financière suffisante pour les services demandés, tout comme il serait un chiffre trop élevé ou inapproprié dans plusieurs autres.

Principes - composition du conseil de comté

11. Toutes les administrations municipales d'un comté devraient être représentées au conseil de comté.

12. La représentation au conseil de comté devrait reposer sur le principe de la représentation en fonction de la population, mais on pourrait juger acceptable un taux d'écart de 25 % par rapport au nombre moyen d'électeurs par représentant. Il se peut qu'un taux d'écart plus grand soit inévitable dans certains cas, mais il faudrait le considérer comme un point faible en matière de représentation équitable.

13. Nonobstant le principe nº 12, aucune municipalité ne devrait avoir une majorité de représentants au conseil du comté.

14. Il faudrait prêter attention à la taille du conseil de comté. De manière générale, un conseil comptant nettement plus de 20 membres risque de ne pas se prêter à la participation efficace de tous ses membres.

Principes - municipalités séparées

15. Il faudrait envisager, cas par cas, l'intégration des municipalités séparées dans le système des comtés.

L'intégration présente les avantages suivants :

- elle élimine la concurrence en matière d'évaluation grâce à la mise en commun des coûts et des avantages;
- elle permet d'éliminer le double emploi dans l'administration de certains services, de fournir des services plus efficaces et de faciliter les économies d'échelle;
- elle permet de réduire le nombre d'organismes répondant à un objectif particulier constitués pour la prestation de services mixte et donc d'accroître l'imputabilité et l'accessibilité;
- elle réoriente les ressources, l'énergie et la créativité des unités municipales concernées en vue de promouvoir le partage d'intérêts dans le secteur; et
- elle crée un noyau vigoureux d'administration municipale dans le secteur.

16. Si les inconvénients, comme la domination écrasante du comté par l'inclusion d'une municipalité séparée, l'emportent sur les avantages, il faudrait envisager de renforcer et de rendre plus stables les relations de travail entre le comté et la municipalité séparée. Pour faciliter les choses, on pourrait créer un comité de liaison entre le comté et la municipalité séparée, chargé de superviser tous les services partagés. Le conseil du comté et celui de la municipalité séparée doivent alors ratifier les décisions de politique du comité de liaison.

INITIATIVES PROVINCIALES - INITIATIVES DE COMTÉ

Comme le rapport de consultation l'a recommandé, on a élaboré une stratégie de mise en oeuvre "à plusieurs facettes" qui repose sur les initiatives conjointes de la province et des comtés. On trouvera ci-dessous une description des recommandations que le Ministère va appliquer et de celles que les divers comtés devraient mettre en oeuvre.

Initiatives des comtés

Même avant la réception des mémoires, il était évident que les recommandations du rapport de consultation d'entreprendre des études particulières de comté sur des questions relatives au renforcement des administrations municipales, à la restructuration, à la représentation et à la division des responsabilités pour certaines fonctions jouissaient d'un appui considérable.

C'est pourquoi le ministère des Affaires municipales a constitué un programme d'études de comté en vue de fournir un soutien à tout comté désireux d'entreprendre un examen de restructuration. Le programme d'études de comté diffère des examens antérieurs de l'administration régionale et des comtés (sauf celui d'Oxford) car, cette fois, l'examen a été confié à un comité du conseil de comté composé de représentants élus, plutôt qu'à un expert-conseil, un commissaire ou à des fonctionnaires provinciaux.

Peu de comtés ont soit le personnel, soit les ressources financières nécessaires pour engager les services d'un expert-conseil en vue d'une étude de recherche de cette envergure. Le Ministère a donc proposé de fournir une petite équipe de membres du personnel du Ministère pendant une année pour entreprendre des recherches et des analyses et rédiger un rapport sous la direction du comité d'étude du comté.

Jusqu'à présent, 10 comtés ont demandé des études. Sur ce nombre, des études ont été entreprises dans les comtés de Bruce, Victoria et Prescott-Russell et deux autres seront entreprises en janvier 1989 dans les comtés de Wellington et Peterborough.

Dans le cadre de ces études, les comtés participeront directement à l'examen des questions difficiles de la structure de la représentation et de la division des responsabilités qui conviennent à leur comté.

Initiatives provinciales

1. Examen d'ordre législatif

Au cours des deux examens de consultation, se sont détachées un certain nombre de questions de nature administrative sur lesquelles on a constaté une unanimité remarquable. Le Ministère a donc l'intention de s'attaquer à ces questions, dans le cadre d'un programme législatif. Il s'agit notamment des questions suivantes :

- dispositions prévoyant que les maires de ville siègent au conseil du comté;
- éclaircissement précisant qu'il n'est pas permis de remplacer au conseil de comté un membre du conseil de comté qui est absent;
- disposition prévoyant un mandat d'une durée plus longue pour le président du conseil de comté;
- disposition relative au statut de cité au sein du système du comté;
- disposition prévoyant la demande de dissolution de villages partiellement autonomes par le conseil de canton;
- titres uniformes pour les membres du conseil.

La demande de dissolution de villages partiellement autonomes fournit un bel exemple des résultats qu'on peut attendre des initiatives du Ministère et de celles du comté. Chaque comté qui renferme un village partiellement autonome est chargé d'entamer des pourparlers avec les syndics du village, les résidants et l'administration municipale pour déterminer la meilleure structure (dans les cas où le village partiellement autonome chevauche les limites territoriales de la municipalité), la représentation (le système de quartier dans certains cas) et la prestation de services dans l'avenir. L'examen réalisé par le Ministère conférerera l'autorité législative appropriée pour appliquer ces changements.

Tandis que les études particulières de comté examinent la division et l'administration de la plupart des services, les deux examens de consultation ont repéré un certain nombre de questions qui exigeront un examen plus approfondi par le gouvernement provincial. Les examens, qui commenceront en 1990, comportent des questions en rapport avec le rôle du comté dans :

- l'aménagement du territoire
- les services sociaux/l'assistance sociale en général
- le développement économique
- la planification d'urgence
- l'acquisition et la viabilisation de terrains industriels
- les services de protection
- les domaines de service d'électricité
- les loisirs
- les transports
- les débentures de bibliothèque
- l'octroi de l'autonomie aux villes et aux cités

Le développement économique fournit également un bel exemple de la façon dont s'imbriquent les études de comté et les efforts du Ministère. Le Ministère veille à conférer l'autorité législative appropriée pour la participation des comtés au développement économique, tandis que les études de comté peuvent déterminer l'administration, la stratégie et le programme qui conviennent particulièrement au développement économique de chaque comté.
Un coordonnateur des projets de comté nommé par le Ministère assurera le lien entre les études de comté et les examens d'ordre législatif pour assurer l'uniformité et le partage de l'information en temps voulu.

À mesure que le comté élaborera les propositions qui le prépareront à relever les défis de l'avenir, l'examen des questions d'ordre législatif par le Ministère débouchera sur une mise à jour complète du cadre législatif de base pour l'administration de comté.

2. Examen des subventions

La structure des subventions peut influer, et influe effectivement, sur les conseils municipaux quand il s'agit de décider de fusionner ou d'annexer, ou de conserver le statu quo. Par exemple, un certain nombre de programmes de subventions conditionnelles, en particulier ceux qui visent l'infrastructure, ont un taux de subvention qui diminue à mesure qu'augmente la taille de la municipalité qui en est bénéficiaire. C'est un argument qui dissuade de fusionner ou d'annexer lorsque la restructuration aurait pour effet d'accroître la population de la municipalité au point d'entraîner une réduction du taux des subventions.

La question a été soumise à un groupe chargé d'examiner les subventions conditionnelles présidé par un représentant du ministère des Affaires municipales. Le groupe a élaboré un ensemble de principes, endossé par le Conseil des ministres, qui servent de critères pour juger tout programme de subventions actuel et proposé. Le principe clé qui inspire le renforcement des comtés est le suivant :

> "Les programmes de subventions devraient encourager la capacité des municipalités."

Grâce à cet examen, les ministères qui octroient des subventions seront sensibilisés aux dissuasions involontaires inhérentes aux subventions et, si possible, ces éléments de dissuasion seront éliminés.

Alors que le système de subventions inconditionnelles ne comporte pas d'éléments de dissuasion contre le renforcement et la restructuration des municipalités, ces subventions peuvent fournir les moyens qui permettent à des structures municipales modestes et précaires de pouvoir survivre. Dans l'examen des subventions inconditionnelles actuellement en cours, on prêtera une vive attention à l'influence du système de subventions sur les décisions qui concernent la structure municipale.

ANNEXE A

ÉTUDE DU COMTÉ
ÉBAUCHE DE MANDAT

Objectif :

Exécuter un examen commun de la structure, de la représentation, des fonctions municipales, et des petites municipalités dans le comté X. Examiner les rapports entre le comté et les municipalités locales, d'une part, et toute municipalité séparée à l'intérieur du comté géographique, d'autre part. Évaluer les autres solutions et soumettre des recommandations et un plan de mise en oeuvre au conseil du comté, aux conseils de toute municipalité séparée et au ministre des Affaires municipales.

Portée :

Définir la forme d'administration municipale locale la mieux adaptée au comté X, en ce qui concerne la structure municipale, les limites territoriales, l'organisation, l'administration et les responsabilités du comté, des municipalités séparées et des municipalités locales. On formulera des recommandations en vue d'assurer la satisfaction des besoins de la communauté de façon efficace et effective, en veillant à l'accessibilité et à l'imputabilité.

Domaines à étudier :

1. Perspectives socio-économiques

   Évaluation de la situation actuelle et future du comté en matière de répartition et d'établissement de la population, navettage et situation économique.

2. Services municipaux

   Détermination des services municipaux locaux et du comté et de leurs responsabilités actuelles, et évaluation des besoins futurs et des exigences en services locaux.

   Les services suivants feront l'objet d'une étude particulière :

   - aménagement;
   - routes;
   - gestion des déchets;
   - développement économique;
   - eaux et égouts;
   - protection contre l'incendie;
   - inspection des bâtiments;
   - loisirs et bibliothèques;
   - services sociaux, y compris services pour les personnes âgées et garde d'enfants; et
   - responsabilités de l'administration municipale.

Cette étude comprendra une analyse des coûts, un examen des modalités financières actuelles et une évaluation des services nécessaires.

On étudiera les répercussions financières et administratives de l'intégration des municipalités séparées dans le système du comté.

On formulera des recommandations sur la division des responsabilités entre le comté, toute municipalité séparée et les municipalités locales.

3. Structure du comté et des municipalités locales

L'étude va examiner les solutions de rechange à la structure actuelle du comté et des municipalités locales en tenant compte de ce qui suit :

- les capacités administratives, financières et de représentation des municipalités locales;
- les répercussions financières et fiscales;
- les conséquences du point de vue des ressources humaines;
- les communautés d'intérêt, les domaines de service, les tendances relatives au peuplement et le navettage;
- les conséquences du point de vue de la composition du conseil du comté, y compris la représentation et l'imputabilité du conseil du comté, la représentation démographique, le nombre de conseillers;
- la représentation appropriée pour toute municipalité séparée au conseil du comté, au cas où l'on recommande leur intégration au système du comté.

On procédera à l'étude des questions liées à toute demande de modification des limites municipales actuelles ou prévues.

ANNEXE B

MÉTHODE D'ÉTUDE DU COMTÉ

Rôles et responsabilités :

- On constituera un comité d'étude du comté, composé de représentants élus locaux du comté et de toute municipalité séparée.

- Des fonctionnaires municipaux désignés des conseils municipaux locaux et du comté aideront le comité d'étude et serviront d'intermédiaires auprès des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales.

- Le ministère des Affaires municipales fournira une aide technique et de recherche permanente par l'entremise d'une équipe de fonctionnaires du Ministère rattachés au comité d'étude du comté.

Rôle du comité d'étude du comté X :

. orienter la recherche, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, pour veiller à obtenir l'information voulue pour s'acquitter de son mandat;

. consulter le conseil du comté, de toute municipalité séparée, et des municipalités locales, les groupes d'intérêt et le public pour identifier les problèmes, fournir de l'information sur la recherche et recueillir les réactions des intéressés; et

. soumettre ses conclusions et recommandations, y compris les recommandations relatives à la méthode et aux délais de mise en oeuvre de toute modification préconisée.

Soumission de rapports et délais d'exécution :

L'étude ne prendra pas plus d'un an. Après six semaines d'étude, le comité d'étude du comté soumettra un plan de travail au ministère des Affaires municipales indiquant la durée des diverses étapes de l'étude.

Lorsque l'étude sera terminée, le comité déposera son rapport contenant ses recommandations au ministre des Affaires municipales.

Le comité soumettra, en même temps, son rapport au conseil du comté, aux conseils municipaux locaux et au conseil de toute municipalité séparée. Ceux-ci soumettront leurs commentaires au ministre des Affaires municipales dans les trois mois qui suivront.

La recherche sera effectuée par l'équipe désignée de fonctionnaires du ministère des Affaires municipales qui pourra compter sur l'aide des fonctionnaires municipaux et du comté, sous la direction du comité d'étude du comté.

Partage des coûts :

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le Ministère mettra une équipe de recherchistes (trois fonctionnaires, au maximum) à la disposition du comité d'étude du comté durant une période de un an. En outre, le Ministère a constitué une équipe centrale de recherche pour fournir au comité d'étude du comté l'information disponible grâce aux bases de données informatisées du ministère des Affaires municipales et d'autres ministères. Cette équipe fournira également des analyses informatisées des répercussions financières, le cas échéant. Le Ministère ne demandera pas que le comté participe aux frais de l'équipe en question.

Les employés des conseils municipaux locaux et du comté devront fournir du temps et des services administratifs qui ne feront pas l'objet d'un partage des coûts.

Si le comité d'étude du comté désire **annoncer les audiences publiques**, le Ministère prendra en charge la moitié des frais de publicité locale.

Si le comité d'étude du comté souhaite faire imprimer des rapports provisoires et définitifs aux fins de distribution, consultation ou audiences publiques, le Ministère prendra en charge la moitié des frais d'impression des rapports (et la moitié des frais de traduction en français encourus par le comté, le cas échéant).

Si le comité d'étude du comté estime nécessaire de retenir les **services d'experts-conseils** pour des questions spécifiques, le comté et le Ministère le feront conjointement en partageant les coûts à parts égales. Cependant, on ne prévoit pas avoir besoin d'engager d'experts-conseils.